

Bogotá D.C.,

10

Respetado(a) Señor (a):

[Datos personales eliminados en virtud de la Ley 1581 de 2012]

Asunto: Radicación: 17- 274550 -1
Trámite: 113
Evento: 0
Actuación: 440

Reciba cordial saludo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, fundamento jurídico sobre el cual se funda la consulta objeto de la solicitud, procede la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a emitir un pronunciamiento, en los términos que a continuación se pasan a exponer:

1. OBJETO DE LA CONSULTA

Atendiendo a su solicitud trasladada por competencia por la DIAN y radicada en esta Superintendencia el 18 de julio de 2017, en la que consulta:

“Hace un par de días de acerqué al supermercado a comprar parte del mercado para mi hogar. Como sabía que entró en vigencia el Decreto 0668 de 2017 y teniendo en cuenta la Ley 1819 de 2016, solo solicité una bolsa plástica para empacar lo pequeño y lo demás lo cargué en mis brazos hasta mi apartamento. La suma del mercado fue de \$135,200, lo cual pagué en efectivo con \$140.000, y como el valor del impuesto estipulado para la bolsa es de \$20 (artículo 207 - Ley 1819/2016), el valor total ascendió a \$135.220, pero solo recibí de vuelto \$4.750. En ese momento no dije nada, pero ahora me doy en cuenta que me faltaron \$30, que quizás no sea mucho, pero que si en promedio uso 4 bolsas a la semana, estaría pagando anualmente \$3.400 de impuesto a la bolsa plástica y \$5.760 adicionales; esto solo contando un solo cliente para el supermercado, pero si suponemos ingresan unos 36.500 clientes al año (100 al día en promedio), y cada uno lleva la misma cantidad de bolsas, el valor pagado adicional por todos los clientes sería aproximadamente de \$210.000.000 aproximadamente, y solo



tomando como base un solo supermercado, donde se paguen las facturas en efectivo, y donde todos sus precios tienen valores exactos en múltiplos de \$50.

“Ahora bien, en Colombia circulan las monedas de \$50, \$100, \$200, \$500 y \$1.000, por lo que entonces logro entender que no es culpa del supermercado cobrarme \$30 de más, sino del mismo gobierno estipular normativas que se salen de la lógica de los pagos cuando no existe forma de devolver \$30 pesos a un cliente si no existen otras monedas para hacerlo.

Mis solicitudes entonces son las siguientes:

- “1. ¿Cómo y a quien debo solicitar los \$30 si no existen monedas para cambio?*
- “2. ¿Qué pasa con ese valor adicional que pagamos en los supermercados?*
- “3. ¿Cómo se controla el pago de dicho impuesto?*
- “4. ¿El establecimiento comercial puede cobrar más por la bolsa, adicional a los \$20 de impuesto?*
- “5. ¿Las bolsas plásticas pueden llevar publicidad del establecimiento?*
- “6. ¿Cuales bolsas están gravadas con dicho impuesto y cuáles no?*

Al respecto nos permitimos realizar las siguientes precisiones:

2. CUESTIÓN PREVIA

Reviste de gran importancia precisar en primer lugar que la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a través de su Oficina Asesora Jurídica no le asiste la facultad de dirimir situaciones de carácter particular, debido a que, una lectura en tal sentido, implicaría la flagrante vulneración del debido proceso como garantía constitucional.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia C-542 de 2005:

“Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no”.¹

Ahora bien, una vez realizadas las anteriores precisiones, se suministrarán las herramientas de información y elementos conceptuales necesarios que le permitan absolver las inquietudes por usted manifestadas, como sigue:

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-542 de 2005.



3. FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

De acuerdo con las atribuciones conferidas por mandato legal a esta Superintendencia, en particular por el Decreto 3523 de 2009, modificado por el Decreto 1687 de 2010, corresponde a esta entidad, entre otras funciones, velar por el cumplimiento de las normas sobre protección del consumidor, sobre protección de la competencia, administrar el sistema nacional de la propiedad industrial, así como tramitar y decidir los asuntos relacionados con la misma, y conocer y decidir los asuntos jurisdiccionales en materia de protección del consumidor y competencia desleal.

3.1. Facultades de la superintendencia de industria y comercio en materia de protección al consumidor

De acuerdo con el Decreto 4886 de 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor cuenta con las siguientes funciones:

- Velar por el cumplimiento de las normas sobre protección al consumidor, en particular, las contenidas en la Ley 1480 de 2011 y las demás que regulan los temas concernientes a la calidad, la idoneidad y las garantías de los bienes y servicios, así como por la verificación de la responsabilidad por el incumplimiento de las normas sobre información veraz y suficiente e indicación pública de precios, fijar términos de garantía, entre otras.
- Impartir las instrucciones que sean pertinentes sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación
- Vigilar, en los términos establecidos en la ley, la observancia de las disposiciones sobre protección a suscriptores, usuarios y consumidores de los servicios de telecomunicaciones.
- Velar por el cumplimiento de los reglamentos técnicos sometidos a su vigilancia y control.
- Vigilar a los operadores y fuentes de información financiera, crediticia, comercial y de servicios y la proveniente de terceros países con idéntica naturaleza, conforme a la ley de Habeas Data (Ley 1266 de 2008).
- En facultades jurisdiccionales puede conocer y decidir los asuntos de protección del consumidor contenidos en el Art. 145 de la Ley 446 de 1998.



4. DISPONIBILIDAD DE VUELTAS

El artículo 26 de la Ley 1480 de 2011 establece:

“Información Pública de Precios. El proveedor está obligado a informar al consumidor en pesos colombianos el precio de venta al público, incluidos todos los impuestos y costos adicionales de los productos. El precio debe informarse visualmente y el consumidor solo estará obligado a pagar el precio anunciado. Las diferentes formas que aseguren la información visual del precio y la posibilidad de que en algunos sectores se indique el precio en moneda diferente a pesos colombianos, serán determinadas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

“Los costos adicionales al precio, generados por estudio de crédito, seguros, transporte o cualquier otra erogación a cargo del consumidor, deberá ser informada adecuadamente, especificando el motivo y el valor de los mismos. En el evento de que aparezcan dos (2) o más precios, que existan tachaduras o enmendaduras, el consumidor sólo estará obligado al pago del precio más bajo de los que aparezcan indicados, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar de conformidad con la presente ley.

“Cuando el producto esté sujeto a control directo de precios por parte del Gobierno Nacional, el fijado por este será el precio máximo al consumidor y deberá ser informado por el productor en el cuerpo mismo del producto, sin perjuicio del menor valor que el proveedor pueda establecer.

“PARÁGRAFO 1o. Los organismos o autoridades encargados de establecer o fijar precios de bienes o servicios ordenarán la publicación de las disposiciones respectivas en el Diario Oficial y al menos en dos (2) diarios de amplia circulación nacional. Los proveedores y productores tendrán dos (2) días a partir de la publicación en el Diario Oficial, para adecuar todos sus precios a lo ordenado por la autoridad.

“PARÁGRAFO 2o. La Superintendencia de Industria y Comercio determinará las condiciones mínimas bajo las cuales operará la información pública de precios de los productos que se ofrezcan a través de cualquier medio electrónico, dependiendo de la naturaleza de este.”²

La Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, en el Título II, Capítulo Segundo, numeral 2.3.2.4, establece que el precio de los bienes y servicios deberá ser fijado en pesos colombianos, que es la moneda de curso legal en Colombia, y el establecimiento deberá suministrar al consumidor el cambio correcto que no podrá ser inferior al que arroje la cuenta.

“2.3.2.4 Disponibilidad de “vueltas”

“Para la fijación del precio al público se deberán utilizar denominaciones en moneda de curso legal. Será responsabilidad del establecimiento

² Ley 1480 de 2011, artículo 26.



disponer de las denominaciones necesarias para suministrar al consumidor el cambio correcto. En ningún caso el cambio podrá ser inferior al que arroje la cuenta.”³

Así mismo, la Circular Externa No. 10 de esta Superintendencia en el Título II, Capítulo II, numeral 2.3.2.6 señala que, cada establecimiento abierto al público de los grandes almacenes deberá mantener el siguiente texto que sea visible desde todas las registradoras:

*“Por disposición de la **Superintendencia de Industria y Comercio**, este establecimiento debe contar con las denominaciones necesarias para dar al consumidor el cambio o “vueltas” correctas y, en ningún caso, el cambio podrá ser inferior al que arroje la cuenta. Como responsable del cumplimiento de estas disposiciones se ha designado a (nombre del responsable local del incumplimiento) quien atenderá sus inquietudes y reclamos. En caso de persistir el incumplimiento, agradecemos informar al 01 800 910165”.⁴*

La Superintendencia de Industria y Comercio definió “*Gran Almacén*”⁵ en el numeral 2.11.1, del Capítulo Segundo, Título II de la misma Circular.

En el ejercicio de las facultades de instrucción contenidas en la Ley 1480 de 2011, particularmente en el artículo 59, numeral 2⁶; así como en el numeral 61⁷ del artículo 1° del Decreto 4886 de 2011, ha definido lo que para efectos de las normas de consumidor se considera como “*gran almacén*”.

En ese sentido, la Circular Única de la Entidad, en el numeral 2.11 del Título II ha establecido es el procedimiento que deben tener todos los almacenes de cadena respecto de la atención de peticiones, quejas y reclamos. A continuación, trae la definición que hace dentro de la citada circular sobre “**gran almacén**”:

“2.11. Definición de gran almacén:

“Todo establecimiento de comercio que venda bienes de consumo masivo al detal y cuyos ingresos brutos bimestrales sean iguales o mayores a tres mil

³ Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, Título II, Capítulo Segundo, numeral 2.3.2.4.

⁴ Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, Título II, Capítulo Segundo, numeral 2.3.2.6.

⁵ “2.11.1 Definición de gran almacén:

“Todo establecimiento de comercio que venda bienes de consumo masivo al detal y cuyos ingresos brutos bimestrales sean iguales o mayores a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, tales como almacenes de cadena, almacenes por departamentos, supermercados e hipermercados.”

⁶ “2. Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación.”

⁷ “61. Impartir instrucciones en materia de protección al consumidor, protección de la competencia, propiedad industrial, administración de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones, fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.”

(3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, tales como almacenes de cadena, almacenes por departamentos, supermercados e hipermercados.”

Lo anterior nos indica que se deben cumplir dos requisitos para ser considerado “*gran almacén*”, acorde con la instrucción de la Superintendencia. Por un lado, debe ser un establecimiento de comercio que venda bienes de consumo masivo al por menor y, por otro, que sus ingresos sean iguales o superiores a tres mil salarios mínimos en un periodo de dos meses. Quienes cumplan estos requisitos, serán considerados “*gran almacén*”.

5. IMPUESTO A LAS BOLSAS

Caso por el cual, esta Superintendencia no es competente para en relación con los temas tributarios, pues ello es de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, sin embargo, a modo de ilustración reseñamos que mediante la ley 1819 de 2016, “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”, se adición el artículo 515 del Estatuto Tributario en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 512-15. IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BOLSAS PLÁSTICAS. A partir del 1° de julio de 2017, estará sujeto al impuesto nacional al consumo la entrega a cualquier título de bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar productos enajenados por los establecimientos comerciales que las entreguen.

“La tarifa del impuesto será la de la siguiente tabla:

Año	Tarifa en pesos por bolsa
2017	\$20
2018	\$30
2019	\$40
2020	\$50

“Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, en un porcentaje equivalente a la variación del índice de precios al consumidor certificado por el DANE al 30 de noviembre y el resultado se aproximará al peso más cercano. La DIAN, certificará y publicará antes del 1° de enero de cada año las tarifas actualizadas.

“El sujeto pasivo del impuesto es la persona que opte por recibir bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar los productos adquiridos en establecimientos (incluyendo domicilios).

“Son responsables de este impuesto las personas naturales o jurídicas que pertenezcan al régimen común de IVA.



“Este impuesto no podrá tratarse como costo, deducción o impuesto descontable.

“El impuesto se causará al momento de la entrega de la bolsa. En todos los casos, en la factura de compra o documento equivalente deberá constar expresamente el número de bolsas y el valor del impuesto causado.

“PARÁGRAFO 1°. La tarifa de las bolsas plásticas que ofrezcan soluciones ambientales será del 0%, 25%, 50% o 75% del valor pleno de la tarifa, según el nivel (de 1 a 4) de impacto al medio ambiente y la salud pública, definido por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en la reglamentación que establezca el Gobierno nacional. Para este fin el Ministerio de Ambiente deberá adelantar un estudio de los estándares de industria sobre el nivel de degradabilidad de los materiales plásticos en rellenos sanitarios. También adelantará estudios sobre la caracterización de los plásticos como residuos y de las soluciones ambientales factibles para estas.

“PARÁGRAFO 2°. El Gobierno nacional reglamentará y tomará medidas orientadas a mitigar el impacto ambiental de las bolsas plásticas importadas; así como evitar una competencia desleal de bolsas importadas o de contrabando.

“PARÁGRAFO 3°. Los sujetos pasivos del monotributo, podrán acogerse voluntariamente al impuesto. En este caso el monto del impuesto se entenderá incluido en la tarifa fija del monotributo.

6. CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO A LA CONSULTA PRESENTADA.

En línea con lo anterior, y teniendo en cuenta que a este punto se ha logrado la exposición de las consideraciones de orden constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinal, en el marco de los interrogantes planteados en la solicitud formulada, nos permitimos manifestar que las instrucciones impartidas por esta Superintendencia relativas a la información y la publicidad, contenidas en la Circular Única, no tienen intención diferente a la establecer reglas para la comprensión de cuando se considera que a los consumidores se les ha inducido en error, reiterando que la determinación de si se incurrió en la conducta reprochable solo puede darse dentro de una investigación que se adelante para el efecto.

De cualquier manera, es necesario considerar que esta Oficina profiere conceptos de carácter general y abstracto sobre las materias de su competencia, sin que le sea posible pronunciarse sobre situaciones particulares, lo cual solo será posible dentro una investigación y dentro del marco de sus competencias.



Ahora bien, en relación con la disponibilidad de vueltas, esta Entidad ha impartido instrucciones claras a quienes son considerados “*grandes almacenes*”, acorde con lo arriba señalado, sin embargo, es claro que en tanto se trate de aquellos que sean sus vigilados, deberán cumplir con las normas generales en relación con el precio.

Se aclara, que aunque la disposición sobre disponibilidad de vueltas, ya mencionada con anterioridad en el numeral 4 del presente concepto, hace referencia a los grandes almacenes, ello no significa que los demás proveedores de bienes y servicios no se encuentren obligados a entregar “vueltas” exactas a los consumidores y, en caso de no ser posible, deberá redondearse dicho valor en favor del consumidor en cumplimiento de lo dispuesto en la parte final de la instrucción arriba transcrita, por lo tanto, “*en ningún caso el cambio podrá ser inferior al que arroje la cuenta*”, máxime, cuando el artículo 4 del Estatuto del Consumidor dicta que “*Las normas de esta ley deberán interpretarse en la forma más favorable al consumidor. En caso de duda se resolverá en favor del consumidor*”.

Es importante aclarar que le corresponde al Banco de la República, estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad de la moneda.

De acuerdo con la Constitución Política y la Ley 31 de 1992, el Banco de la República es un órgano del Estado de naturaleza única, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, que ejerce las funciones de banca central. Según la Constitución, el principal objetivo de la política monetaria es preservar la capacidad adquisitiva de la moneda, en coordinación con la política económica general, entendida como aquella que propende por estabilizar el producto y el empleo en sus niveles sostenibles de largo plazo. En ejercicio de esta función adopta las medidas de política que considere necesarias para regular la liquidez de la economía y facilitar el normal funcionamiento del sistema de pagos, velando por la estabilidad del valor de la moneda.

Las funciones especiales asignadas al Banco comprenden la de regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito, emitir la moneda legal colombiana, administrar las reservas internacionales, ser prestamista y banquero de los establecimientos de crédito y servir como agente fiscal del Gobierno. Como parte de sus funciones, el Banco también contribuye a la generación de conocimiento y a la actividad cultural del país.

Caso por el cual, esta Superintendencia no es competente para conceptuar respecto de la circulación de moneda de baja denominación en el país.



Lo atinente a sus interrogante 2, le manifestamos que no está dentro de las atribuciones de esta Superintendencia entrar a determinar el destino de los dineros que reciban en exceso los comerciantes.

Ahora bien, como se expresó en precedencia, los temas tributarios (interrogantes 3 y 6) no son de competencia de esta Superintendencia, pues ello compete a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, en tal virtud, no nos es viable pronunciarnos al respecto.

De otra parte, en relación sobre si se pueden cobrar las bolsas plásticas que entregan los almacenes, le precisamos que no es de conocimiento de esta Oficina normativa alguna que obligue a los proveedores de bienes y servicios en el país a entregar bolsas, en consecuencia, estas bolsas podrán ser cobradas a los consumidores, además del pago del impuesto a que hemos referencia en el numeral 5 del presente concepto.

En lo referente a sí las bolsas pueden llevar publicidad de los establecimiento, tampoco existe prohibición al respecto, por lo tanto, no considera esta Oficina que exista reproche en relación con el tema.

Así mismo, es importante señalar que, el no cumplimiento de las obligaciones legales y las instrucciones emitidas en la Circular Única en materia de protección al consumidor, de oficio o a petición de cualquier ciudadano, esta Superintendencia en ejercicio de sus facultades administrativas en materia de protección al consumidor podrá imponer las medidas correctivas a que haya lugar, así como, sanciones pecuniarias hasta por 2000 SMMLV, cierres temporales o definitivos de establecimientos de comercio y demás establecidas en el artículo 61 del Estatuto del Consumidor.

Quien considere que ha existido violación de las normas de protección al consumidor podrá presentar queja ante esta Superintendencia, aportando las pruebas que pretenda hacer valer.

Finalmente le informamos que algunos conceptos de interés general emitidos por la Oficina Jurídica, así como las resoluciones y circulares proferidas por ésta Superintendencia, las puede consultar en nuestra página web <http://serviciosweb.sic.gov.co/servilinea/ServiLinea/ConceptosJuridicos/Conceptos.php>.

En ese orden de ideas, esperamos haber atendido satisfactoriamente su consulta, reiterándole que la misma se expone bajo los parámetros del artículo 28 de la ley 1437 de 2011, esto es, bajo el entendido que las mismas no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia ni son de obligatorio cumplimiento ni ejecución.



Atentamente,

JAZMIN ROCIO SOACHA PEDRAZA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: José González
Revisó: Rocío Soacha
Aprobó: Rocío Soacha

